

Capítulo I

Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado

Héctor Monarca¹

1. Introducción

Desde el último cuarto del siglo XX una parte importante de los países del mundo ha experimentado una serie de cambios profundos relacionados con la economía, la sociedad, la cultura, la política y la educación. La literatura ha focalizado el análisis de estos cambios en dos procesos interrelacionados: la globalización y la reforma del Estado, ambos estrechamente relacionados (Dale, 1999, 2000, 2007; Popkewitz, 1994).

Por su parte, la globalización será abordada en uno de sus rasgos relevantes: la extensión a nivel planetario de la racionalidad neoliberal y de mercado, como nueva cara del sistema capitalista-patriarcal-colonial (Dussel, 1985; Federici, 2004; Fraser y Jaeggi, 2019; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021; Mignolo y Escobar, 2010; Quijano, 2000). En esta línea, Cerny (1997) entiende que la globalización es el proceso de reforma mundial que ha marcado el paso del Estado de bienestar al Estado competitivo; es decir, la propagación, defensa e impulso de este último, y la difusión e implementación de nuevas estrategias de acumulación y legitimación (Santos, 2006), que hagan más efectivo al sistema capitalista-patriarcal-colonial. Esta racionalidad supone una nueva forma de hacer política y de influencia de unos países sobre otros (Dale, 1999, 2007; Rutkowski, 2007). En este sentido, se podría afirmar que la globalización constituye una forma novedosa de organizar el poder de los Estados y de su ejercicio a través de los Organismos Internacionales (OIs), incluidas las entidades financieras, que adquieren un protagonismo relevante en este proceso. En este marco, desde el punto de vista educativo se incorpora el concepto agenda educativa estructurada globalmente (Dale, 2000) y el de mecanismos (Dale, 1999, 2007), este último como recurso teórico-metodológico para explicar cómo se configura dicha agenda y cómo ella interactúa en los procesos de elaboración e implementación de las políticas educativas del Estado-nación (Edwards, 2014; Edwards y Moschetti, 2020).

¹ Doctor en Educación por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente Profesor Docente-Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Email: hector.monarca@uam.es

Esta transformación de los Estados nacionales ha seguido, de acuerdo con Santos (2006), una primera fase basada en su retirada, caracterizada por su debilidad y ausencia, en pro de un mercado que ocupe su lugar. Y una segunda fase que se inicia ante la evidencia de que el nuevo capitalismo global precisa de un Estado fuerte para incorporar las exigencias de acumulación y del mercado en general a su mismo funcionamiento. Por tanto, esta segunda fase se caracteriza por la incorporación de las formas de proceder del mercado y de la empresa en prácticamente todos los ámbitos del funcionamiento estatal (Ball, 2012), aunque este sigue teniendo un papel relevante. Se trata de nuevas formas de concentración del poder y la riqueza, tanto material como simbólica, basadas en nuevas prácticas de gestión de lo público (Gentili, 1997a), a las que se ha llamado «nueva gestión pública» (Verger y Normand, 2015). En estos discursos y prácticas la educación es re-ubicada como mercancía, pero también como práctica que sigue siendo útil para fabricar otras mercancías e importante para fabricar legitimaciones. En este escenario se ubicará a los «sistemas de evaluación»² a lo largo de este capítulo.

Ambos procesos, globalización y reforma del Estado, están interrelacionados, aunque no de forma lineal ni vertical. En cierta forma, de acuerdo con algunos autores (La Londe y Verger, 2020; Moschetti, Fontdevila y Verger, 2019), las reformas educativas que implementan los Estado-nación, aunque forman parte del proceso de globalización antes mencionado, pueden asumir singularidades en cada uno de ellos de acuerdo con diversos factores: grado de autonomía en relación a los OIs, poder de influencia en los mismos, posición en relación al desarrollo del capitalismo, alianzas o redes de poder, organización y características de los grupos de poder al interior de cada Estado, las disputas históricas específicas de estos grupos, etc.

De la misma manera, es preciso insistir en que la globalización no debe ser vista como un proceso independiente de los Estados nacionales, como una especie de fuerza que actúa al margen de ellos. Como se ha expresado, la globalización es también una reestructuración de las formas de intervenir y de influir de ciertos países con respecto a otros; una reorganización del dominio, la colonización y el poder de los Estados (Santos y Monarca, 2021; Walsh y Monarca, 2020). Empleando el término propuesto por Escobar (2000), la globalización no es realmente un proceso «desterritorializado»; hay nuevas redes y alianzas de poder (Ball, 2012), pero los países se vinculan a ellas muchas veces de forma específica e individualizada, con posiciones de fuerza y de poder desiguales entre ellos. Hacer desaparecer «el territorio» de los discursos de lo global —los países y regiones en su específica situación de acumulación y en su particular posición de poder—, termina siendo una nueva, sutil y eficaz forma de dominación y colonización.

² En estas páginas se usará el término «sistemas de evaluación» de forma amplia para hacer referencia a toda práctica de evaluación externa, tanto de aprendizajes-rendimientos de estudiantes, como de profesorado o centros educativos.

Por otra parte, no hay que perder de vista que tanto la globalización como la reforma del Estado y lo que ellos suponen: la expansión del mercado; las formas de vida que «propone» y los cambios culturales que esto implica; las nuevas formas de acumulación, distribución y circulación de la riqueza; los impactos en el mandato y gobernanza de los Estados; la necesidad de nuevas legitimaciones y nuevas formas de legitimar, etc.; tienen repercusiones a nivel micro, en la vida cotidiana y profesional de la gente, en el funcionamiento de las instituciones, en la cultura, etc. De la misma manera, en el plano educativo, “los dispositivos pedagógicos y las relaciones discursivas tienen sus propias relaciones de poder, parcialmente independientes de las relaciones y discursos macro-estructurales” (Apple, 1997, p. 73). Por tanto, aunque es imprescindible contemplar estas dimensiones económicas y estructurales, es necesario tener en cuenta que no son procesos mecánicos, estructuralmente determinados: ni la construcción de lo social y la cultura (Willis, 2006), ni las prácticas educativas, ni los procesos de pensamiento y acción de los sujetos; incluso en las posiciones de poder claramente desiguales que caracterizan a la sociedad y a las instituciones. De esta manera, las prácticas políticas, institucionales y las actuaciones de los sujetos, grupos y movimientos sociales, tanto en sus direccionalidades como en sus efectos, tienen un importante rasgo de impredecibilidad.

La intención de este capítulo es ubicar las evaluaciones externas en este marco de transformaciones. Aunque estas evaluaciones lleven décadas de existencia, sobre todo en algunos países, el nuevo contexto de transformación de lo social, la cultura, lo político, las instituciones, la profesionalidad, etc., hace que sus sentidos sean resignificados, potenciando nuevas direccionalidades. Aunque se asume que los rasgos de los sistemas de evaluación pueden ser variados y que hay ejemplos que así lo demuestran, aquí se opta por abordarlos, principalmente, desde los sentidos que se potencian en el marco de la globalización y los procesos de transformación-reforma del Estado. De esta manera, se espera que este capítulo aporte algunas claves para pensar a los sistemas de evaluación en este contexto.

Es preciso resaltar que la existencia previa de la evaluación en los sistemas educativo, no sólo la externa sino también aquella incorporada como práctica en la vida cotidiana de los centros educativos, contribuye a su naturalización. La evaluación es una práctica que acompaña la educación institucionalizada prácticamente desde su origen, incluso con algunas de las características con las que frecuentemente se critica a las externas. Por su parte, la naturalización de las evaluaciones externas, como fenómeno, como práctica social y educativa, el apreciarlos como una parte inherente de nuestra cotidianeidad escolar y educativa, es algo que en muchos lugares ya está sucediendo y en otros pueda que termine sucediendo. Este es precisamente otro de los objetivos del capítulo, resituar la temática de las evaluaciones externas en la complejidad de los procesos de cambio mencionados, contribuyendo a su desnaturalización. Así, desde un punto de vista bourdieano, podríamos analizar las evaluaciones externas como sistemas simbólicos que promueven la integración social en un orden arbitrario (Bourdieu y

Wacquant, 2008), vinculándolas, por tanto, a disputas relacionadas con la percepción y la construcción del mundo social. Bourdieu (1988) considera que estas disputas tienen que ver con “hacer ver y hacer valer ciertas realidades” (p. 137), como así también con las actuaciones orientadas a cambiar “las categorías de percepción y de apreciación del mundo social, las estructuras cognitivas y evaluativas” (p. 137). De esta manera, desde la ontología bourdieana es posible aproximarnos a los sistemas de evaluación como sistemas de clasificación, generadores o promotores de categorías y palabras que expresan la realidad social y la construyen (Bourdieu, 1988; Monarca, 2018). Desde este punto de vista es importante tener en cuenta que la incorporación de una «práctica» o «sistema», como lo es la evaluación externa, dentro de otra(s) práctica(s) o sistema(s), como lo es la práctica educativa, un campo profesional cualquiera, etc., tendrá siempre algún tipo de efecto que irá en todos los casos más allá de lo predecible o técnicamente definible.

Mirar desde este prisma a los sistemas de evaluación supone abordarlos como sistemas que distribuyen y configuran representaciones sobre el mundo social y educativo, que invitan a verlo de una determinada manera y actuar de acuerdo con ello. Bourdieu (1988) ofrece una conceptualización que permite pensar los sistemas de evaluación como “una base para las luchas simbólicas de producir y de imponer la visión del mundo legítima” (pp. 136-137); o, usando las palabras de Giroux (2003), como «herramientas» para la construcción de “los sistemas de prácticas, significados y valores” (p. 26) que dan legitimidad a las instituciones. Como se ha afirmado, eso no supone una apropiación unívoca por parte de los sujetos y los grupos, aunque el posicionamiento de los diversos grupos sociales no se da en una situación de igualdad, es posible apreciar espacios de resignificación y resistencia (Willis, 2006). Como nos recuerda el autor recién mencionado, es preciso entender a “la conciencia y la cultura como momentos constitutivos del proceso social” (p. 439), y que la acción humana no puede verse “como la consecuencia de estructuras más bien inhumanas y desarticuladas” (p. 439). En este sentido, no se pretende presentar a los sistemas de evaluación como dispositivos o mecanismos todopoderosos, definidores de realidades nacionales o supranacionales. Tal como se explicó, no es intención presentarlos como dispositivos o mecanismos desencadenadores, sin más, de acciones políticas o prácticas educativas, como meras herramientas para la reproducción social al servicio del capital, del mercado o la clase dominante, mediante la imposición de significados y legitimaciones del funcionamiento social y educativo. Pero sí se pretende problematizarlos en el marco de las tendencias de la globalización, la reforma del Estado, desnaturalizarlos y, en este sentido, ubicarlos en la problemática de la producción y reproducción social y cultural (Willis, 2006), de las instituciones y de los sujetos.

En este sentido, se ubica a los sistemas de evaluación en el terreno de lo político, del poder, de sus disputas por dar significado, sentido y dirección a lo real (Bourdieu, 1988; Monarca, 2018; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021). Es decir,

como dispositivos de un complejo entramado que, en ocasiones, puede que un elemento más, incluso insignificante, pero en otros asumiendo cierto protagonismo o relevancia (Fernández-González, 2015; Monarca, 2012). Los sistemas de evaluación como mecanismos que acompañan a otros discursos, políticas y prácticas que se están dando a nivel internacional, nacional y escolar (Fernández-González y Monarca, 2018a). Por tanto, en este capítulo se asume que los sistemas de evaluación son una realidad producida, un «objeto social» construido que a su vez interviene en la construcción de la realidad social y educativa, de la subjetividad y la profesionalidad, que se encuentran en permanente interacción con sujetos, instituciones y contextos diversos (locales, nacionales, regionales y supranacionales). De esta manera, tal como se podría sugerir a partir de Ball (2013), se asume que los sistemas de evaluación no sólo intervienen en la «fabricación» de realidades, de identidades personales e institucionales; también, en cierta forma, son fabricados por ellos. Su potencialidad, direccionalidad y sentido se encuentran inmersos en estas dinámicas.

La complejidad de la temática ha quedado planteada, como así también las intenciones acotadas de este capítulo. Por tanto, no se pretende ser exhaustivos, sino optar por un abordaje específico que pueda ofrecer alguna singularidad y relevancia en la aproximación a los sistemas de evaluación de la educación desde las disputas simbólicas e instrumentales relacionadas con la construcción de la realidad social y educativa.

2. Globalización y educación

Tal como se explicó en la introducción, la existencia y funcionamiento actual de los sistemas de evaluación externa se abordan en este capítulo como parte de los procesos de globalización y reforma de los Estados nacionales. Ambos procesos son claves en la comprensión del lugar, las características y el sentido que asumen dichos sistemas en la actualidad.

En sentido, Gentili (1997a) sostiene que desde el último cuarto del siglo XX nos encontramos en un proceso de cambio y ruptura por los que atraviesa el capitalismo de manera permanente y cíclicamente; motivado principalmente por una crisis hegemónica relacionada con su régimen de producción y acumulación. En este contexto de crisis, el neoliberalismo ofrece “una particular salida política, económica, jurídica y cultural” para restablecer dicha hegemonía (Gentili, 1997a, p. 116). Tal como sostiene el autor, se trata de una crisis global, por tanto, el restablecimiento de la hegemonía va más allá de un nuevo orden económico y político; supone también la creación de un nuevo orden cultural (Apple, 2006). En este sentido, “la expansión y generalización del universo mercantil impacta no sólo en la realidad de las «cosas materiales» sino también en la materialidad de la conciencia” (Gentili, 1997a, p. 113), es decir que los cambios a nivel «material» en la organización y en la estructura social, política, jurídica y económica son acompañados por cambios en las formas de ver y nombrar el mundo, lo social, la

democracia, lo educativo, etc. En materia educativa, por ejemplo, a través de “una serie de estrategias culturales orientadas a quebrar la lógica del sentido” (Gentili, 1997a, p. 115) que las mayorías tienen sobre la escuela y la educación (Apple, 2012).

Esta crisis del capitalismo global, tal como se anticipó en la introducción, puede ser caracterizada, entre otras cosas, como el paso del Estado de bienestar al Estado competitivo (Cerny, 1997). Más allá de lo que esta definición pueda suponer de forma singular para los distintos países, aporta una visión de las transformaciones a nivel ideológico y de los sentidos que, sobre la organización del Estado, se difunden, defienden, promueven, a nivel planetario desde diversos «espacios» de poder. Así, el cambio del que habla Cerny se aprecia tanto en materializaciones específicas como en las corrientes ideológicas que promueve el Estado competitivo. De una forma similar, Carnoy y Rhoten (2002) ven en la globalización un fenómeno que hace referencia a la reorganización de la economía mundial para fomentar su crecimiento. De esta manera, este fenómeno de transformación del Estado de bienestar: su debilitamiento, desarticulación y la extensión del neoliberalismo y del mercado —junto con otros cambios en la cultura, la sociedad, las instituciones, la economía, la política, la educación, etc. —, que se viene experimentando desde hace al menos 30 años, es lo que realmente se ha globalizado (Cerny, 1997; Dale, 2000; Díez-Gutiérrez, 2018; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021).

Desde esta aproximación hay acuerdo en el papel que desempeñan los Organismos Internacionales (OIs), incluidas las entidades financieras, en el proceso de globalización. Como ya se explicó, la globalización no es un fenómeno homogéneo, sino que se manifiesta de forma diferenciada en los distintos países (Dale, 1999), al menos en dos sentidos. Por un lado, en cuanto a la forma en que afecta a cada uno de ellos y, por otro, en cuanto a la posición que ocupan estos países —su poder de influencia— en el proceso de globalización. Lo que distingue a esta nueva forma de gobernanza globalizada de otras formas de dominación —o de influencia— de unos territorios sobre otros es su carácter supranacional; “no se origina en un país determinado, ni la impone una nación sobre otra, sino que lo hacen las organizaciones supranacionales, aunque éstas estén dominadas por el mismo grupo de naciones que previamente utilizaban los mecanismos bilaterales por separado” (Dale, 2007, p.103). En este sentido, en un trabajo anterior, Dale (2000) cuestiona la idea según la cual los Organismos Internacionales son creaciones de los países que actúan en nombre de supuestos intereses colectivos, como se sugiere desde ciertos enfoques.

Esta aproximación predominantemente economicista que explica la globalización sirve para enmarcar algunos de los cambios relacionados con la expansión o la adquisición de nuevas formas de funcionamiento del capitalismo y del mercado a nivel global, y su impacto en los Estados nacionales, como así también en ámbitos como el educativo. Desde este marco, parte de estas reformas y transformaciones tienen que ver, entre otros aspectos, con el refuerzo y la legitimación de los procesos de

acumulación, cercamiento, privatización, mercantilización, diferenciación, jerarquización (Apple, 2019; Díez-Gutiérrez, 2018; Fernández-González, 2016, 2019; Martín Rojo, Fernández-González y Castillo González, 2020; Parcerisa, 2016; Walsh y Monarca, 2020). En este contexto global de transformaciones Ball (2002) identifica, entre otros, los siguientes elementos o conjuntos de influencias: a) el neoliberalismo e ideología de mercado; b) las nuevas redes de poder; c) la performatividad y d) la nueva gestión pública, caracterizada por la incorporación de los procedimientos específicos del sector privado y del culto a la excelencia y la calidad al sector público. Algunas de estas influencias han sido analizadas como cuasi-mercados (Le Grand, 1991), que serán abordados más adelante. Junto con lo anterior, Ball (2002) resalta la puesta en práctica de nuevas formas de vigilancia: “las evaluaciones, la fijación de objetivos y la comparación de los logros” (p. 113), unidas a nuevas formas de regular y hacer políticas, que serán abordadas a continuación.

2.1. Agenda educativa estructurada globalmente y mecanismos de regulación de políticas

Los procesos de transformación del mundo actual, las reformas tendientes a establecer o consolidar el Estado competitivo, promovido y defendido, aunque de forma diferenciada, por los Organismos Internacionales, provoca cambios en las formas y sentidos sobre la educación y en las formas que se vale de ella como mecanismo de legitimación (Rutkowski, 2007; Teodoro y Jezine, 2012). La disputa por los significados y prácticas del nuevo escenario social, político, económico transforma la educación en «objeto y objetivo» privilegiado.

Para explicar la forma en la que la globalización, tal como aquí se ha definido, impacta en los Estados, y específicamente en el ámbito educativo, Dale (2000) habla de la «agenda educativa estructurada globalmente». Para el autor, esta agenda contribuye a situar el nivel material o económico en el centro de las justificaciones para definir las prioridades de las políticas educativas. En este proceso es posible visualizar la forma en la que operan los OIs, con sus particularidades y matices, como así también las posibilidades diversas y desiguales de participación de los países en el mismo. Esta agenda global estaría jugando un papel relevante en la instalación y definición de los problemas del Estado, como así también en las direccionalidades que su abordaje debe suponer; en ocasiones se trata de nuevos problemas, pero muchas veces son nuevas formas de dar sentido o nuevos sentidos asignados a problemas tradicionales (Dale, 2000).

Por otra parte, Dale (1999) hace referencia a los «mecanismos» como recurso teórico-metodológico para explicar las diferentes formas en las que la agenda educativa estructurada globalmente influye sobre las políticas educativas nacionales. De esta forma, los mecanismos son un recurso para explicar cómo se dan estas influencias, presiones, imposiciones, por medio de las cuales se altera la definición de las

prioridades, objetivos o metas educativas, como así también las formas de gestión de las políticas nacionales. El autor identifica cinco mecanismos: imposición, estandarización, armonización, instalación de interdependencia y diseminación.³ Estos mecanismos suponen una posibilidad de operativizar o de mostrar la manera en la que la globalización influye en las políticas nacionales, en este caso, en las políticas educativas. Como se anticipó, los Organismos Internacionales juegan un papel clave en relación a estos mecanismos; sin embargo, tal como sostienen diversos autores, las diferencias de estos mecanismos y de sus usos se relacionan con sus singularidades, como así también con las formas diversas y desiguales en las que los Estados nacionales se relacionan con ellos. Los mecanismos son, en todos los casos, un recurso que, entre otras cosas, explica las nuevas formas de regulación de las políticas en el contexto de la globalización (Dale, 1999; Teodoro y Jezine, 2012). Desde esta óptica, los sistemas de evaluación son o forman parte de estos mecanismos.

En este sentido, por su impacto a nivel de las políticas nacionales, en consonancia con el concepto de globalización empleado, el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, *Programme for International Student Assessment*) ha ocupado un lugar privilegiado en los análisis e investigaciones que ayuda a visualizar los aspectos recién mencionados. Desde este punto de vista, PISA es un buen ejemplo para ilustrar la forma en la que los mecanismos actúan para la configuración de la agenda educativa estructurada globalmente y cómo ésta influye en los distintos países. PISA y el universo simbólico que gira en torno a este programa, se viene instalando en los discursos sobre educación, animando debates o legitimando políticas (Carvalho, 2011; Fernández-González, 2015; Grek, 2009). Su discurso trasciende ampliamente el ámbito de la evaluación, para definir o redefinir sentidos sobre la educación y sobre las formas de institucionalizarla; incluso parece querer determinar lo que debe ser entendido por «lo real», al arrogarse la capacidad y el privilegio de ser un dispositivo que se define por evaluar las competencias para «la vida» (OCDE, 2002), instaurando la imagen sobre lo que la misma significa a nivel mundial. A pesar de contar con múltiples informes, estudios, investigaciones y ensayos que reflejan la gran diversidad de condiciones de vida y la gran desigualdad que existe en el reparto de la riqueza, de bienes en general y de oportunidades en los distintos países y regiones (UNESCO, 2014; Ziccardi, 2001), PISA se edifica bajo una «hipotética realidad común» y un hipotético entorno personal, social y profesional igual para todos aquellos que realizan la prueba. De esta manera, la definición de las «competencias para la vida» de la OCDE, puede ser interpretada como un intento por definir lo que el nuevo contexto de reestructuración capitalista y de expansión del mercado necesita. Queda por ver, a largo plazo, el impacto que esta abstracción teórica tendrá en el diseño de políticas educativas para contextos y sujetos específicos: con

³ Para profundizar en esta temática puede consultar el artículo de Roger Dale «Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms», publicado en 1999 en *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.

historias, culturas, formas de vida, demandas y necesidades singulares, en un mundo con profundas desigualdades y situaciones claras de exclusión.

Retomando el análisis de PISA en el marco de la agenda educativa global, Carvalho (2011) sostiene que este programa de evaluación es un organizador de un nuevo universo de representaciones y prácticas. Considera que es “un dispositivo que se basa y que difunde un tipo particular de conocimiento, con vista a orientar, coordinar y controlar la acción social” (Carvalho, 2011, p. 15). Por otra parte, tomando los aportes de Barroso (2005), es posible afirmar que PISA es un ejemplo de multi-regulación, en cuanto que “amplía el marco de las políticas públicas, integrando múltiples actores que se localizan y se mueven en diversas escalas (transnacionales, nacionales, regionales y locales)” (Carvalho, 2011, p. 17), y ofrece un marco de actuación supuestamente horizontal entre los diversos actores (Monarca, 2018; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021). Sin embargo, este marco de actuación supuestamente horizontal sobre el que la OCDE basa parte de la legitimidad del programa, no debe esconder que, muy posiblemente, los grupos de trabajo de PISA, aunque sean de distintos países, puede que sean más parecidos entre sí —con trayectorias escolares similares en muchos aspectos, con intereses y expectativas de clase similares— que con otros grupos sociales de su mismo país. Partiendo del análisis que realiza Bourdieu (2002) en su obra «campo de poder, campo intelectual», podríamos afirmar que, en muchos casos, se trata de un grupo de personas —de una clase— que comparte un «universo simbólico similar» a partir del cual aprecian su entorno dotado de «un sentido», el mismo sentido, un universo simbólico común que les “lleva a tener por realista una representación de lo real que si aparece por objetiva” se debe “a la conformidad de las reglas que definen su sintaxis en su uso social” (Bourdieu, 2002, p. 64).

Por otra parte, PISA puede ser visto como ese nuevo mecanismo de vigilancia a distancia (Ball, 2002, 2012; Carvalho, 2011; Fernández-González, 2015; Monarca, 2012; Voss y Garcia, 2014), propio de las sociedades de control de las que habla Deleuze (2006), interiorizado como meta, como objetivo; un instrumento en la nueva gobernanza supranacional (Dale, 2000; Morgan, 2013; Teodoro y Jezine, 2012), basado en estrategias comparativas (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009). Sin embargo, no se trata de una intervención directa, lineal y basada en una fuente explícita de jerarquías; el poder queda matizado y escondido, entre otras cosas, en la participación supuestamente horizontal de los grupos de trabajo de los diversos países participantes antes mencionado. En cualquier caso, son los Estados nacionales los responsables de tomar cualquier decisión con respecto a PISA, aunque estas decisiones puedan estar fuertemente condicionadas. Se dan así gran diversidad de situaciones reales, «formas híbridas» que combinan rasgos tradicionales de gobierno con nuevas formas de gestión (Ball, 2012), el currículo tradicional con nuevas demandas o nuevas formas de expresar las demandas tradicionales. De esta manera, tal como expresa Ball (2012), la política se transforma en un ámbito “atestado en el que diferentes disposiciones de gobernanza,

prescripciones políticas, participantes y procesos chocan entre sí e incluso compiten los unos con los otros” (p. 25), causando solapamiento y confusión.

Hay coincidencia en que PISA, en el marco de elaboración de políticas específicas de los Estados nacionales, debe ser analizado como un mecanismo de gran complejidad, que expresa diversidad de realidades y, además, es expresado de múltiples formas (Carvalho, 2011). No se trata de concepciones que se aplican de forma clara y evidente y que se traducen en prácticas o en representaciones; tampoco se plasman en textos legales o políticos de forma obvia y directa. La «fabricación» de políticas es inevitablemente, como expresa Ball (2002), un proceso de «bricolaje», “se toman en préstamo y se copian trozos y fragmentos de ideas de cualquier parte, extrayendo y corrigiendo enfoques probados en alguna parte; canibalizando teorías, investigaciones, tendencias y modas, y muy frecuentemente dando vueltas por ahí a la pesca de cualquier cosa que tenga la apariencia de poder funcionar” (p. 121). Se trata fundamentalmente de una nueva forma de hacer política en la que «el territorio de influencias» se expande y las fronteras se difuminan (Ball, 2012), se incorporan nuevos actores y prácticas, aunque, junto con ello “se produce un incremento análogo de la opacidad en la elaboración de políticas” (p. 24).

3. La reforma del Estado

La crisis de acumulación impacta en el Estado de bienestar como estructura organizativa-institucional específica y en las funciones asumidas históricamente por este. Sin embargo, mientras neoliberales y conservadores lo cuestionan y atacan, buscan realmente un Estado fuerte de otra naturaleza (Gentili, 1997b). Por su parte, Santos (2006) afirma que el Estado moderno está siendo sometido a transformaciones que son producto de la combinación de una serie de fenómenos: a) la tensión constitutiva del Estado moderno entre capitalismo y democracia que se está resolviendo de forma poco equilibrada; b) el cambio en los sentidos que los valores del Estado moderno (libertad, igualdad, autonomía...) tienen para las distintas personas y grupos; c) tal como se ha visto en páginas anteriores, considera que “el espacio-tiempo nacional y estatal está perdiendo su primacía ante la creciente competencia de los espacios-tiempo globales y locales y se está desestructurando ante los cambios en sus ritmos, duraciones y temporalidades” (Santos, 2006, p. 19); y d) considera que la articulación del Estado moderno basada en la acumulación, la hegemonía y la confianza se ha desvanecido y se encuentra enteramente dominada por la acumulación. En cualquier caso, a pesar del impacto de la globalización neoliberal en los Estados nacionales, hay coincidencia en que éstos siguen teniendo un importante protagonismo en la definición de sus políticas (Dale, 2007), aunque hayan cambiado los procesos de elaboración de las políticas, de definir sus contenidos y de implementarlas.

Con respecto a este proceso de reforma, tal como se anticipó, Santos (2006) sostiene que se ha ido dando en dos fases. Una primera apoyada en un duro ataque al

Estado bajo el supuesto de su ineficacia para desempeñar las funciones que tradicionalmente tenía encomendadas, promoviendo su reducción al mínimo para dejar su lugar al mercado. De esta manera, la primera fase se ha caracterizado por la defensa de un Estado claramente débil y ausente, en pro de un mercado que ocupe su lugar. Por su parte, la segunda fase de reforma se inicia ante la evidencia de que para poder defender y desarrollar la supremacía del mercado y sus principios —el capitalismo global— es necesario la participación de un Estado fuerte o al menos protagonista. En este sentido, se introducen las prácticas y formas de proceder del mercado y de la empresa en todos los ámbitos del funcionamiento de lo público. En este sentido, tal como expresa Gentili (1997a, p. 124) “el Estado neoliberal posfordista es un Estado fuerte, así como son fuertes sus gobiernos «mínimos»”, con una capacidad de intervención fuerte, pero más oscura, de “carácter más autoritario y antidemocrático”. En la misma línea, Ball (2012) considera que el Estado es un actor crucial, incluso como constructor del mercado, de igual manera Cerny (1997) afirmaba que los Estados, de una forma cada vez más acentuada, actúan “como agentes mercantilizadores colectivos [...] e incluso como actor del mismo mercado” (p. 267).⁴

Un rasgo importante de la segunda fase de reforma fue su necesidad de “construir un nuevo orden cultural orientado a generar nuevas formas de consenso que aseguren y posibiliten la reproducción material y simbólica” (1997a, p. 124). Para ello, tal como explica el autor, el neoliberalismo necesita “despolitizar la educación resignificándola como mercancía para garantizar así el triunfo de sus estrategias mercantilizantes y el necesario consenso alrededor de ellas” (p. 133).

En esta línea, Ball y Youdell (2007) sostienen que la privatización es uno de los rasgos que permite apreciar el proceso de globalización en la transformación del Estado en el ámbito educativo, como así también en la sanidad y otros servicios sociales. Hacen referencia a la privatización endógena (en la educación pública) y exógena (de la educación pública). El primer caso supone la incorporación a la educación de las formas de funcionar propias de la empresa y el mercado al sector público, mientras que el segundo supone abrir la posibilidad de que los servicios ofrecidos por el sector público puedan ser ofertados —adquiridos— por el sector privado. Ball y Youdell relacionan estos cambios con la denominada nueva gestión pública, que es para ellos “el mecanismo principal de la reforma política y la reingeniería cultural de los sectores públicos en el mundo occidental durante los últimos veinte años (p. 19), la cual ha «exportada» a otros países, se ha globalizado. En cualquier caso, para algunos autores, las pautas de privatización están notablemente influidas por las particularidades del contexto nacional de que se trate (Moschetti, Fontdevila y Verger, 2019; Moschetti y Verger, 2020; Parcerisa, 2016; Verger y Normand, 2015). En especial, cabe señalar la gran importancia de las estructuras políticas y la cultura del país, su tradición democrática, la centralización o descentralización del gobierno, el desarrollo previo del

⁴ Traducción propia.

Estado del bienestar, el alcance de la educación ofrecida en cada momento y el grado de dependencia de la ayuda exterior o de los préstamos para la impartición de la educación, entre otros.

Ball y Youdell (2007) definen la nueva gestión pública a partir de los aportes de Clarke, Gewirtz y otros, enumerando los siguientes rasgos: a) se basa en resultados y productos finales sin atención específica a los «*input*»; b) se diferencia claramente entre proveedor y comprador, estableciendo la lógica vendedor-cliente; c) se fomenta la competencia para facilitar la elección de los usuarios o clientes; y d) se transfiere a gestores directos el control del presupuesto y de los recursos humanos. Se trata de un modo de gobernanza, de vigilancia y de control a distancia, basado en la definición de objetivos y la supervisión de resultados (Normand, Liu, Carvalho, Oliveira y LeVasseur, 2018). En este sentido, Ball (2012) sostiene que los cambios que ha sufrido el Estado, sus nuevas modalidades y la articulación de nuevos tipos de sujetos políticos, “dan lugar a nuevos métodos para gobernar a distancia a través de normas de eficiencia, agencia y rendición de cuentas” (p. 22). Tal como se ha comentado anteriormente, nos encontramos ante las nuevas sociedades de control (Deleuze, 2006), que sustituyen a las disciplinarias, es decir, una forma de “dirigir desde lejos, en lugar de utilizar las burocracias tradicionales y los sistemas administrativos para ofrecer o microgestionar sistemas políticos, como la educación, la sanidad o los servicios sociales” (Ball y Youdell, 2007, p. 38).

3.1. Cuasi-mercados y sistemas de evaluación en educación

Cuasi-mercados es un término que introduce Le Grand en el año 1991 al analizar los cambios en la gestión del Estado realizados por el gobierno de Thatcher en Reino Unido. Sostiene el autor que los cuasi-mercados a prácticas y racionalidades del mercado que empiezan a funcionar en la gestión del Estado y de los espacios públicos en general. Concretamente menciona la rendición de cuentas, la elección de escuelas, el cobro de tasas y cheques para pagarlas. Dos años después, en su libro publicado con Bartlett, explican que el concepto de cuasi-mercado se usa cada vez con más frecuencia para explicar ciertos cambios relacionados con las nuevas formas de gestión caracterizadas por las prácticas propias del mercado en el sector educativo (Le Grand y Bartlett, 1993). Desde el punto de vista teórico, los cuasi-mercados son un híbrido que tienden a combinar procedimientos de coordinación burocráticos y de mercado, en el cual tanto proveedores como como clientes ejercen algún control sobre las escuelas (Vanderberghe, 2002).

Por su parte, Ball y Youdell (2007) coinciden en que el término cuasi-mercado se refiere a la introducción de nuevas formas de gestión en el sistema educativo estatal, entre ellas la elección de centro educativo, basada en el derecho de madres y padres a elegir entre los existentes. Sostienen los autores que dichas elecciones se ven facilitadas por acciones encaminadas a la diversificación de la oferta y por una combinación de

medidas: descentralización de la responsabilidad de gestión, entrega de «cheques o vales escolares» para su uso en centros públicos o privados, empleo de los resultados de exámenes externos como información para la elección de centros por parte de las familias, entre otras. Los cuasi-mercados han sido estudiados por Whitty, Power y Halpin (1999), en su investigación comparada de las reformas educativas en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Inglaterra y Gales. En ella confirman las ideas centrales expuestas relacionadas con la introducción en el sector público de formas de gestión propias del sector privado; poniendo especial énfasis en la lógica del proveedor y el comprador, para hacer referencia a la relación entre escuelas y familias. Whitty, Power y Halpin (1999) insisten también en otra idea importante que fue destacada anteriormente, confirman en su investigación que en los cuasi-mercados existe una alta reglamentación, en la que el gobierno decide sobre los proveedores y asume papeles de control sobre la calidad del servicio a través de evaluaciones externas y los servicios de inspección, los cuales ocupan lugares relevantes.

Como puede apreciarse y de acuerdo con los cambios antes mencionados relacionados con las crisis de acumulación capitalista y la expansión del Estado competitivo a nivel global, la educación se transforma en este contexto en una mercancía y, a la vez, en un ámbito relevante para nuevas fabricaciones simbólicas relacionadas con el mercado (Apple, 1997; Ball, 2013; Ball y Youdell, 2007). Dentro de estos nuevos sentidos, los cuasi-mercados se caracterizan por funcionar y promover la competencia entre lo público y lo privado, pero también dentro del mismo sector público; es una competencia por el alumnado y sus familias, entendidos ahora bajo la lógica del cliente que elige un producto. Esta lógica invita tanto a proveedores (centros) como a usuarios-clientes (estudiantes/familias), a cambiar las formas tradicionales de relación entre unos y otros, basadas en «la confianza», «el cuidado» y en la «educación polivalente». Por otra parte, algo que sucede muy especialmente en el «mercado educativo», no sólo los clientes ejercen su derecho a elegir su proveedor, también los proveedores aplican prácticas, más o menos explícitas, para admitir a un tipo de estudiante que va a contribuir a mantener la buena imagen del centro a partir de sus resultados en evaluaciones externas (Ball y Youdell, 2007; Fernández-González, 2019; Monarca y Fernández-Agüero, 2018). De la misma manera, Whitty, Power y Halpin (1999) constatan en su investigación que la instalación de los cuasi-mercados ayuda a redefinir la lógica de trabajo de las escuelas al modo en que lo hacen las empresas, orientando su acción hacia resultados medibles, reforzado por el papel que asumen los sistemas de evaluación.

Con respecto a estas nuevas formas de gestión, varios autores observan que hay una contradicción inherente a las mismas, si bien se insiste de varias formas en la autonomía de las escuelas y del profesorado, realmente quedan atados por el control centralizado relacionado con los resultados basados en evaluaciones externas estandarizadas (Anderson, 2010; Fernández-González y Monarca, 2018b; Saura y Fernández-González, 2017). Algo similar plantea Ozga (2009) al referirse a las políticas

centradas en el aumento de la autonomía de las escuelas y a la elección de las mismas por parte de las familias. Se da la paradoja de que estas políticas funcionan en el marco de una producción importante de datos e información, la lógica actuación-información-elección es sustentada por una abundante cantidad de actividades destinadas a la producción de información, en gran parte basada en mecanismos de evaluación. Sin embargo, sostiene la autora, dichas actividades y la información que éstas generan suelen estar centralizadas en alguna instancia más allá de las escuelas, los docentes y las familias; y, sobre esta información, se suelen tomar decisiones sin contar con ellos, razón por la cual dicha autonomía queda condicionada, atada, limitada y, en ocasiones, manipulada.

4. Racionalidad performativa

Tal como se ha visto a lo largo del capítulo, los cambios estructurales, a nivel económico y de las formas de organización y gestión del Estado a nivel global, han generado, y a la vez precisan, de otros cambios a nivel simbólico, algunos de ellos relacionados con la legitimación de estas nuevas formas de acumulación de poder y riqueza, y en otros con vistas a generar un nuevo escenario favorable a la expansión del capitalismo y el mercado. Tal como sostienen Ball y Youdell (2007), se produce un cambio en la manera de entender la educación, el contexto descrito en las páginas anteriores favorece que la educación sea entendida y se transforme en una mercancía que poseen proveedores específicos que compiten entre sí y clientes que la han adquirido o pueden hacerlo, pasando a ser, de esta manera, un producto de consumo. En esta línea se ha hablado de los cuasi-mercados como la incorporación de estrategias de gestión propias de la empresa en las nuevas formas de gestión del Estado, introduciendo en la esfera pública formas de actuación que hasta entonces se limitaban al ámbito privado (Le Grand, 1991; Whitty, Power y Halpin, 1999). Pero junto a estas formas de gestión propias del ámbito privado, el Estado desarrolla nuevas formas de control que le permite centralizar las decisiones clave relacionadas con las direccionalidades del sistema educativo (Grek, 2009; Ozga, 2009), haciendo que “el control y la vigilancia, en diversas formas”, sean parte de la cotidianeidad educativa (Lundgren, 2013, p. 27). Los sistemas de evaluación y supervisión son dispositivos privilegiados de esta vigilancia y de esta nueva racionalidad, colaborando en la asignación de «valor» a los resultados que se obtienen, el cual condiciona e influye en otros comportamientos y prácticas de los actores del sistema (Monarca 2012; Monarca y Fernández-Agüero, 2018). De esta manera, como ya se ha explicado, nuevos procedimientos o nuevos sentidos a procedimientos tradicionales, empiezan a caracterizar a nivel simbólico e instrumental el mundo social y educativo.

Sobre estos aspectos algunos autores han propuesto el concepto de performatividad para hacer referencia a un cambio de mayor calado, que afecta a la cultura y a la racionalidad (Ball, 2013), en la que se promueven, imponen, impulsan y

focalizan ciertas conductas deseadas y esperadas para poder tener un supuesto éxito en esta nueva sociedad o, al menos, para poder, supuestamente, funcionar en ella. En palabras de Deleuze (2006), se trata de la racionalidad que caracteriza a las nuevas sociedades de control, en la que todos sus ámbitos quedan abarcados mediante formas indirectas, pero más potentes, de reglamentar; según Ball (2013), por medio de objetivos, indicadores, evaluaciones y comparaciones continuas que darán forma a determinados comportamientos y prácticas esperadas. Una cultura o racionalidad en la que el «ojo» está continuamente puesto sobre la productividad del sujeto y las instituciones a través de una cantidad de dispositivos que lo someten a comprobación permanente. El desempeño atado a unos objetivos previos de productividad son los que determinan su valor social, profesional y, en ocasiones, económico. De esta manera, la performatividad, como se deduce del trabajo de Ball (2013), podría ser visto como un conjunto de tecnologías y racionalidades relacionadas con la «fabricación» de subjetividades, profesiones y organizaciones.

Es cierto que la racionalidad técnica ha estado presente durante mucho tiempo en el ámbito educativo, no es nueva para prácticamente ningún docente (Monarca, 2009). Los números como simplificadores de las realidades educativas tampoco, especialmente en lo que se refiere a una forma simplificada de representar los aprendizajes y a las prácticas de medir «capacidades» o «atributos» de los sujetos a través de los test y evaluaciones sumativas (Lundgren, 2013). Por su parte, Popkewitz (2013) nos muestra, a través del análisis de la obra de Adam Smith, de qué manera los números se han utilizado para generar una forma de pensar sobre la realidad en la que son aplicados. Por tanto, la irrupción que han tenido nuevamente los números en la esfera social y política, también en el ámbito educativo a través de las evaluaciones externas y las «estrategias comparativas» asociadas a ellas, no es nueva. El intento de trasladar la medición a las prácticas y comportamiento humano tiene una larga trayectoria; sin embargo, posiblemente nunca antes en la historia haya tenido la influencia que tiene en este momento, sobre todo por el nuevo escenario internacional, estatal y local en el que nos encontramos. El Estado competitivo y el nuevo escenario global necesitan de una racionalidad performativa, precisan de ella como nueva cultura, nuevo ambiente para la construcción de consensos, legitimaciones, sentidos, verdades y un nuevo sentido común (Apple, 2006, 2012, 2019).

Entre otras cosas, en este contexto el Estado se transforma en una gran máquina de producción de datos, los cuales otorgan una lógica para la justificación de las acciones y de las exigencias, un marco para definir las funciones y expectativas de las instituciones y de los sujetos. Bajo esta racionalidad, los sistemas de evaluación de la educación son parte esencial de esta maquinaria, ofreciendo datos sobre el rendimiento de los estudiantes u otros aspectos del funcionamiento del sistema educativo. Como se ha visto, forma parte de la nueva forma de gobernanza, en este caso a través de los datos o de los números (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009), de la construcción del saber,

de la construcción y distribución de las verdades y de «regímenes de verdad» (Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021).

En este sentido, Popkewitz (2013) sostiene que los números contribuyen a simplificar un mundo complejo en el que existen posiciones diversas y en el que los cambios transcurren a gran velocidad. De esta manera, los números enmarcan y reemplazan debates e interpretaciones del mundo por visiones incuestionables, conseguida gracias a que “la objetividad mecánica de los números parece seguir, a priori, unas reglas que proyectan equidad e imparcialidad, excluyendo el juicio y atenuando la subjetividad” (Popkewitz, 2013, p. 51). La performatividad se da en esta racionalidad técnica y cuantitativa según la cual “las abstracciones se convierten en «cosas» que entran en la vida cotidiana como principios que gobiernan la reflexión y la acción” (Popkewitz, 2013, p. 52). De acuerdo con el autor, las medidas, los números, son una forma de pensar la realidad social y una herramienta para pensar sobre ella. Bajo esta racionalidad performativa, ya no sólo tienen «valor» las cosas, tienen «valor» también las conductas, los desempeños, los rendimientos. Cada uno de ellos es interpretado, traducido, fragmentando un todo, una unidad de mayor sentido, en partes cuantificables que, aplicando posteriormente las operaciones correctas, recomponen el todo desde una nueva lógica estadística, cuantitativa, bajo el supuesto de que todo se puede medir y de que sólo existe lo que puede medirse (Popkewitz, 2013).

Bajo este mismo supuesto funcionan los test, descomponiendo funciones, capacidades, competencias, en dimensiones arbitrariamente medibles para ofrecer luego una medida global del sujeto. Bajo el mismo supuesto funcionan las evaluaciones externas, que fragmentan arbitrariamente los currículos, el saber de los sujetos, sus competencias, las disciplinas de conocimiento, etc., para asignarles arbitrariamente valores y volver a componer, a partir de eso, un todo cuantificado que, en ocasiones, ya no sólo pretende «hablar» del sujeto, sino también de centros educativos y hasta de regiones y países. Esta es una de las tendencias actuales de los sistemas de evaluación: que cada vez son menos un sistema de evaluación para convertirse en un proveedor de cuantificaciones de aspectos reducidos del ámbito educativo, no enmarcados en la evaluación de las políticas (Adelle y Weiland, 2012), del funcionamiento de lo educativo como una realidad histórico-social compleja.

Esta tecnología es la que se encuentra detrás de las nuevas formas de vigilancia (Ball, 2002, 2012; Carvalho, 2011; Deleuze, 2006; Voss y Garcia, 2014), propias de la cultura de la performatividad, que se caracteriza, ya no sólo porque todo es medible y cuantificable, sino por el mismo hecho de que esos estados de desempeño deseados y esperados, generan una gran incertidumbre e inseguridad, una vorágine de actuaciones que nunca se sabe con certeza si son suficientes, tanto para sujetos como para instituciones, transformándose así en un referente de “perfección inalcanzable” (Ball, 2013). Aunque la cuantificación da la sensación de algo objetivo, claro y transparente, paradójicamente, sostiene Ball (2013), a pesar de la incesante actividad evaluadora, de

vigilancia, nos convertimos en seres ontológicamente más inseguros: nunca se sabe con exactitud cuánto, ni cuándo, ni qué nos requerirán en cada momento y si eso será suficiente para responder a las exigencias, expectativas y demandas. Entre otras cosas porque los desempeños esperados parten de un sujeto o institución aislada de la realidad social, han sido amputados de los sistemas de los cuales forman parte y los toman individualmente fuera de su historia y su contexto. Las evaluaciones externas dejan caer así la fuerza de los números sobre estudiantes, o sobre sus maestros y maestras, o sobre sus escuelas, de forma independiente en cada caso y fuera de todo contexto, y nunca en el marco de las políticas que se implementan. Lo importante dentro de esta racionalidad es identificar al culpable, al que no encaja en la media esperada, generar temor: el miedo siempre ha sido una forma de controlar, con frecuencia usado también para gestionar recursos.

Como sostiene Ball (2003), la performatividad como cultura y racionalidad contribuye a fragmentar la realidad educativa en actuaciones de primer y segundo orden. Las de primer orden son todas aquellas que realizan los sujetos con la intención de cumplir los objetivos y metas establecidas, los mandatos del sistema educativo y las metas de las instituciones. Se dirigen por tanto a los resultados que dichos objetivos definen cuantitativamente, los cuales tienen asignados valores de acuerdo con el sistema de ponderación construido. Por otro lado, las actividades de segundo orden son aquellas destinadas a comprobar, cuantificar y asignar valor a los resultados que surgen de las actividades de primer orden. Se trata fundamentalmente de actividades de evaluación y de supervisión continuas. Parte de lo que acontece en el ámbito escolar gira en torno a la relación de estos dos niveles de actuación; de forma destacada en algunos países. Como sostiene Ball (2013), esta relación ejerce una notable influencia en las «fabricaciones» de identidades y organizaciones. Sin embargo, este vínculo, su efecto performativo, distorsiona lo educativo, en tanto se actúa en el primer orden con la mirada puesta continuamente en el segundo, como guía, como criterio, como valor.

De esta manera, la lógica de actuación queda enmarcada en las exigencias de los procedimientos de control y vigilancia, lo verdaderamente importante queda supeditado a esta relación; llegando en ocasiones a situaciones de engaño o manipulación (Amrein-Beardsley, Berliner y Rideau, 2010). En esta línea, comenta Ball (2013, p. 108), “algunas instituciones educativas se transformarán en lo que sea necesario para florecer en el mercado. El centro del proyecto educativo es arrancado y vaciado”, como producto de la gran cantidad y variedad de «fabricaciones» que esta lógica exige, tanto a los sujetos como a las organizaciones. La relación entre las actividades de primer y segundo orden ha reemplazado al debate sobre los sentidos de la educación (Monarca, 2009), sobre sus funciones en sociedades y contextos específicos. De esta manera, el sentido de la educación corre el riesgo de quedar atrapado y reducido a las relaciones basadas en las acciones educativas tendientes a satisfacer las exigencias que se desprenden de las prácticas evaluativas caracterizadas por la ponderación de actuaciones y rendimientos, a sus «valores» y puntuaciones.

5. Reflexiones finales sobre los sistemas de evaluación en el contexto neoliberal

Tal como se ha reflejado en este capítulo, nos encontramos en un momento de cambio profundo sobre las formas de ver el mundo, sobre las racionalidades dominantes, sobre las formas de hacer y pensar. Sin embargo, desde un análisis histórico, no todo es nuevo, y desde un análisis local, no todo sucede en todas partes o no todo sucede de la misma manera, ni en los mismos momentos. Pero las nuevas formas de gobernanza, la centralidad de la racionalidad estadística-cuantitativa, la cultura performativa está ahí, entre otras cosas como fuerza simbólica para la reestructuración del capitalismo y la construcción de su nueva hegemonía mundial (Apple, 2006, 2012, 2019). El nuevo Estado competitivo como tendencia globalizada asume nuevas formas de gobernar y nuevos contenidos para sus políticas. Se generan nuevas redes y aparecen nuevos actores, o actores tradicionales bajo nuevas formas o con nuevas funciones, entre ellos, los Organismos Internacionales. La expansión del Estado competitivo y la reestructuración de las formas de acumulación con la colaboración, aunque en ocasiones diferenciadas, de los Organismos Internacionales, son un rasgo de la denominada globalización. Bajo este escenario, existen las diferencias, las tensiones, los conflictos; en ocasiones, las resistencias, alternativas o intentos de alternativa. Aunque como tendencia global tiende a imponerse desde un lugar diferenciado de poder, no siempre es un proceso lineal, se encuentra cargado de disputas relacionadas con formas de representar y «construir» la realidad social y educativa, aunque con posibilidades diferenciadas para expresarse y para la acción política, pública.

Este nuevo modelo de Estado que se promueve e impone a través de múltiples estrategias, asume diferencias en sus concreciones que reflejan sus posiciones de poder y de acumulación de bienes materiales y simbólicos, como así también las luchas históricas de los grupos sociales en la configuración de las propias realidades. La desigualdad entre ellos también está dada por su posición en el proceso de globalización, tal como se ha explicado en páginas anteriores. En cualquier caso, las nuevas redes de poder, las nuevas formas de producción y acumulación ejercen una fuerte influencia en todos los Estados, y en los diferentes ámbitos en el que estos actúan, con beneficios claramente desiguales para unos y otros y para las poblaciones que en ellos habitan. En este sentido, el nuevo modelo de Estado que se promueve se caracteriza por asumir un papel central y una gran fortaleza en relación con esta tarea; asumiendo un lugar protagónico en la construcción de la realidad social junto con los Organismos y otros actores internacionales.

En esto contexto, en este caso desde el punto de vista educativo, el Estado se aleja de las funciones tradicionalmente asumidas y de las formas de asumirlas. Estas funciones son desplazadas hacia otros intereses y objetivos, que redefinen los sentidos de la educación (Apple, 2019). Tal como expresan Ball y Youdell (2007, p. 53) “[...]”

existe un cambio conceptual en la idea de la educación como un recurso compartido intrínsecamente valioso que el Estado debe a sus ciudadanos, que pasa ahora a ser un producto de consumo [...]”. La educación como derecho del sujeto y la tradicional responsabilidad del Estado en garantizarla es redefinida; es ahora depositada en las escuelas, las familias y los estudiantes. Los cambios se están dando a gran velocidad, reflejándose en el sentido común, nuestras formas de entender, de pensar.

Los sistemas de evaluación no son nuevos, pero se despliegan ahora en un contexto que les otorga nuevos sentidos. En este escenario de transformaciones a nivel global, estatal y local, experimentan un cambio importante y pasan a ser una herramienta clave, como mecanismo que, utilizando las palabras de Ball (2013), es empleado para ciertas «fabricaciones». Desde este punto de vista, es posible relacionar algunas de las funciones que los sistemas de evaluación asumen con las necesidades del capitalismo global y de los procesos de reforma del Estado. De esta manera, cómo síntesis de lo abordado en este capítulo, podemos mencionar las siguientes funciones o rasgos de los sistemas externos de evaluación de aprendizajes en el marco del Estado competitivo (Cerny, 1999). No pretende ser una relación exhaustiva, sólo ofrecer ciertos puntos de vista y matices, acordes con lo abordado en estas páginas. De esta manera, en el contexto aquí detallado, es posible aproximarse a los sistemas de evaluación como: a) Mecanismo que acompaña, fomenta y refuerza las prácticas de competitividad (Ball y Youdell, 2007; Grek, 2009; Normand et. al., 2018); b) Práctica que contribuye a legitimar la diferenciación de las trayectorias escolares, entre otras, «fabricando jerarquías de excelencia» (Ball, 2012; Monarca, 2012, 2018); c) Refuerzo para las políticas basadas en la elección de centros (Whitty, Power y Halpin, 1999; Fernández-González, 2019; Vanderberghe, 2002); d) Herramienta imprescindible dentro de la cultura de la performatividad (Ball, 2013; Martín Rojo, Fernández-González y Castillo González, 2020); e) Mecanismo que focaliza y reduce los currículos nacionales (Monarca, 2012); f) Mecanismo que contribuye a homogenizar y estandarizar las prácticas de enseñanza (Popkewitz, 2013; Monarca y Fernández-Agüero, 2018); g) Herramienta clave de las nuevas formas de regulación (Adelle y Weiland, 2012; Barroso, 2005; Carvalho, 2011; Morgan, 2013; Teodoro y Jezine, 2012); h) Mecanismo que contribuye a configurar e implementar una agenda educativa global o local (Adelle y Weiland, 2012; Dale, 2000, 2007); i) Dispositivo que refuerza el orden, el control y la vigilancia (Anderson, 2010; Ball, 2002, 2013; Deleuze, 2006; Lundgren, 2013; Voss y Garcia, 2014); j) Proveedor de números y datos para el gobierno (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009; Popkewitz, 2013); k) Nueva forma de prescripción y centralización de la gobernanza (Adelle y Weiland, 2012; Lundgren, 2013; Morgan, 2013; Ozga, 2009); l) Práctica que contribuye a reforzar la lógica meritocrática de premios y castigos (Fernández-González y Monarca, 2018b), m) Dispositivo que contribuye a distribuir y legitimar significados sociales y educativos (Ball, 2012; Fernández-González y Monarca, 2018a), ñ) Práctica de persuasión (McDonnell, 1994); entre otras aproximaciones posibles. Desde este punto de vista, no único ni exhaustivo, los sistemas

de evaluación de la educación acompañan la resignificación que está teniendo lugar desde hace varias décadas de lo que entendemos por educación (Apple, 2012).

En cualquier caso, como se ha insistido a lo largo del todo el capítulo, la concreción y ubicación de los sistemas de evaluación de la educación en estas disputas no es homogénea; las características de los distintos países hacen que sea un asunto complejo y con posibles rasgos diferenciados. Por tanto, no pueden apreciarse como mecanismos automáticos para la reproducción del capitalismo o del neoliberalismo, ni a nivel internacional, ni a nivel nacional, ni en las escuelas. Más bien se sugiere un análisis basado en los complejos procesos de apropiación, resignificación y uso de los de los sistemas de evaluación y lo que gira alrededor de ellos, relacionado también con las diversas posiciones de poder de los sujetos, las instituciones y los Estados. Por otra parte, aunque es evidente, conviene resaltar que los sistemas de evaluación no agotan todas las explicaciones sobre el funcionamiento social y educativo actual, «sólo ofrecen» algunas explicaciones e interpretaciones. En este capítulo se ha privilegiado una aproximación específica a los mismos como campo, prácticas, mecanismos o dispositivos relacionados con las disputas simbólicas e instrumentales propias de la configuración de la realidad social y educativa (Bourdieu, 1988, 2002; Monarca, 2018; Popkewitz, 2013; Walsh y Monarca, 2020).

Referencias bibliográficas

- Adelle, C. y Weiland, S. (2012). Policy assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 25-33.
- Amrein-Beardsley, A., Berliner, D. y Rideau, S. (2010). Cheating in the first, second, and third degree: Educators' responses to high-stakes testing". *Educational Policy Analysis Archives*, 18, 1-36.
- Anderson, G. (2010). A Reforma Escolar como Performance e Espetáculo Político. *Educação & Realidade*, 35(2), 57-76.
- Apple, M. W. (1997). *Teoría crítica y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Apple, M. W. (2006). Understanding and Interrupting Neoliberalism and Neoconservatism in Education. *Pedagogies*, 1(1), 21-26.
- Apple, M. W. (2012). *Knowledge, power, and education: The selected works of Michael W. Apple*. New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2019). On Doing Critical policy analysis. *Educational Policy*, 33(1) 276-287.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En N. Narodowski, M. Nores y M. Andrada

- (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Buenos Aires: Granica.
- Ball, S. (2012). *Global Education Policy: austerity and profit*. La Laguna (España): Universidad de La Laguna.
- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Informe preliminar para el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación. Londres: Universidad de Londres. Instituto de Educación.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751.
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Montessor.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Carnoy, M. y Rhoten, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review*, 46 (1), 1-9.
- Carvalho, L. M. (2011). Introdução. O PISA como dispositivo de conhecimento & política. En L. M. Carvalho (Coord.), *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA* (pp. 11-40). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: Un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos Fundamentales* (pp. 87- 114). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Deleuze, G. (2006). Post-scriptum sobre las sociedades de control. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5, 13, 1-8.
- Díez-Gutiérrez, E. (2018). *Neoliberalismo educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Dussel, E. (1985). *Philosophy of Liberation*. New York: Orbis Books.

- Edwards Jr. D. B. (2014). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, 1-34.
- Edwards Jr, D. B. y Moschetti, M. (2020). The sociology of policy change within international organisations: beyond coercive and normative perspectives—towards circuits of power. *Globalisation, Societies and Education*, DOI: 10.1080/14767724.2020.1806043
- Escobar, A. (2000). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Federici, S. (2004). *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*. Brooklyn: Autonomedia.
- Fernández-González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE. *Bordón*, 67 (1), 2015, 165-178.
- Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: El cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24, DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2509>
- Fernández-González, N. (2019). *El cercamiento neoliberal de la escuela pública en Madrid: Un estudio del discurso y la gubernamentalidad*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018a). Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 12-44). Madrid: Dykinson.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018b). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 379-401.
- Fraser, N. y Jaeggi, R. (2019). *Capitalismo. Una conversación desde la Teoría Crítica*. Madrid: Morata.
- Gentili, P. (1997a). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En P. Gentili (Comp.), *Cultura, política y currículo* (pp. 111-144). Buenos Aires: Losada.
- Gentili, P. (Comp.) (1997b). *Cultura, política y currículo*. Buenos Aires: Losada.
- Giroux, H. (2003). *Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, cultura y enseñanza. Una antología crítica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA ‘effect’ in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37, DOI: 10.1080/02680930802412669

- La Londe, P. G. y Verger, A. (2020). Comparing high-performing education systems: understanding Singapore, Shanghai, and Hong Kong. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, DOI: 10.1080/01596306.2020.1803548.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101, 408, 1256-1267.
- Le Grand, J. y Bartlett, W. (Eds.) (1993). *Quasi-markets and social policy*. Oxford: Palgrave Macmillan.
- Lundgren, U. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 15-29.
- Martín Rojo, L., Fernández-González, N. y Castillo González, M. (2020). Discurso y gubernamentalidad neoliberal. *Viento sur: Por una izquierda alternativa*, 168, 93-113.
- McDonnell, L. (1994). Assessment Policy as Persuasion and Regulation. *American Journal of Education*, 102(4), 394-420.
- Monarca, H. (2009). *Los fines en educación. Sobre la necesidad de recuperar y revisar el debate teleológico*. Madrid: Narcea.
- Monarca, H. (2012). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. *Perfiles Educativos*, 34(135), 164-176.
- Monarca, H. (2018). Presentación: sobre calidad y sentidos en educación. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 5-11). Madrid: Dykinson.
- Monarca, H. y Fernández-Agüero, M. (2018). Opinión del profesorado sobre las fortalezas y debilidades de las evaluaciones externas de aprendizaje en España. *Educación XXI*, 21(2), 249-273.
- Monarca, H., Fernández-González, N. y Méndez-Núñez, Á. (2021). Social order, regimes of truth and symbolic disputes: a framework to analyze educational policies. *Filosofija. Sociologija*, en prensa.
- Morgan, C. (2013). Construyendo el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes de la OCDE (PISA). *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Moschetti, M. y Verger, A. (2020). Opting for private education: Public subsidy programs and school choice in disadvantaged contexts. *Educational Policy*, 34 (1), 65-90.
- Moschetti, M., Fontdevila, C. y Verger, A. (2019). Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica. *Educação e Pesquisa*, 45, 1-27.
- Mignolo, W. y Escobar, A. (Ed.) (2010). *Globalization and the Decolonial Option*. New York: Routledge.

- Normand, R., Liu, M., Carvalho, L. M., Oliveira, D. A. y LeVasseur, L. (Eds.) (2018). *Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession: Global and Comparative Perspectives*. Springer.
- Nóvoa, A. (2010). La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 23-4.
- OCDE (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. México: OCDE-Santillana.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.
- Parcerisa, L. (2016). Modernización conservadora y privatización en la educación: el caso de la LOMCE y la Nueva Gestión Pública. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 1(2), 11-42.
- Popkewitz, Th. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, Th. (2013). PISA: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 15(2), 215-232.
- Rutkowski, D. (2007). Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy. *Critical Studies in Education*, 48(2), 229-247.
- Santos, B. de S. (2006). *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, B. de S. y Monarca, H. (2021). Contribuições para uma práxis crítica da ordem social. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 6(1), en prensa.
- Saura, G. y Fernández-González, N. (2017). Profesionalización docente deseada, neoliberalización lograda: discursos, tecnologías políticas neoliberales y subjetivación. En H. Monarca y B. Thoilliez (Coords.), *La profesionalización docente: debates y propuestas* (65-77). Madrid: Síntesis.
- Teodoro, A. y Jezine, E. (Orgs.) (2012). *Organizações Internacionais e modos de regulação das políticas de educação. Indicadores e comparações internacionais*. Brasília: Liber Livro.
- UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos*. París: UNESCO.
- Vanderberghe, V. (2002). Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿Una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? En N.

- Narodowski, M. Nores y M. Andrada (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 213-238). Buenos Aires: Granica.
- Verger, A. y Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos Teóricos y Conceptuales para el Estudio de un Modelo de Reforma Educativa Global. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622.
- Voss, D. M. y Garcia, M. (2014). O Discurso da Qualidade da Educação e o Governo da Conduta Docente. *Educação & Realidade*, 39(2), 391-412,
- Walsh, C. y Monarca, H. (2020). Agrietando el orden social y construyendo desde una praxis decolonial. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 5(2), 171-194.
- Willis, P. (2006). Producción cultural no es lo mismo que reproducción cultural, que a su vez no es lo mismo que reproducción social, que tampoco es lo mismo que reproducción. En H. Velasco, F. J. García y A. Díaz de Rada (Eds.), *Lecturas de antropología para educadores* (pp. 431-461). Madrid: Trota.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el Mercado*. Madrid: Morata.
- Ziccardi, A. (Comp.) (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Para este capítulo:



Monarca, H. (2020). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 12-36). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)